
La rinegoziazione dei mutui ed il parere del Revisore

di [Commercialista Telematico](http://www.commercialistatelematico.com)

Pubblicato il 16 Novembre 2015

La Cassa Depositi e Prestiti concede una nuova chance di rinegoziazione dei mutui in essere accessi da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nuova chance per la rinegoziazione dei mutui degli enti locali.

Nei giorni scorsi Cassa Depositi e Prestiti ha comunicato ufficialmente sul proprio portale l'avvio di una nuova operazione di rinegoziazione dei mutui detenuti dai Comuni, Province e Città metropolitane, attraverso la quale gli enti interessati potranno gestire attivamente il debito, rimodulando la propria posizione debitoria. Si tratterà nella sostanza di una replica dell'analoga operazione di rinegoziazione messa in campo da CDDPP negli scorsi mesi estivi, che va ad accogliere le sollecitazioni in tal senso mosse dagli stessi enti locali tramite il Presidente dell'ANCI, Piero Fassino.

Le specifiche dell'operazione e gli approfondimenti sugli adempimenti formali richieste per accedervi sono definite per i Comuni dalla Circolare CDP n. 1285 del 4 novembre 2015 e per Province e Città metropolitane dalla Circolare CDP n. 1282.

Nello specifico per i Comuni la Circolare n. 1285 presuppone che possano essere oggetto di rinegoziazione i contatti di mutuo dotati delle seguenti caratteristiche:

1. prestiti ordinari a tasso fisso, variabile e flessibili intestati ai Comuni, ivi inclusi quelli trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del decreto 5 dicembre 2003, adottato in attuazione del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269;

2. con oneri interamente a carico del Comune beneficiario;
3. in ammortamento al 1° luglio 2015, con debito residuo a tale data pari o superiore a 10.000,00 euro;
4. oggetto di precedenti operazioni di rinegoziazione, ad esclusione di quelli di cui al successivo punto I;
5. aventi scadenza del piano di ammortamento successiva al 31 dicembre 2019.

I prestiti così rinegoziati avranno le seguenti caratteristiche:

- scadenza, a scelta dell'Ente, al 30 giugno degli anni 2025, 2030, 2035, o al 30 giugno 2040;
- tasso di interesse fisso, in funzione della scadenza prescelta e secondo il principio dell'equivalenza finanziaria, sulla base delle condizioni di mercato vigenti al momento dell'adesione impiegando i fattori di sconto utilizzati per la determinazione dei tassi settimanali della CDP per i prestiti ordinari concessi agli enti locali;
- rate semestrali, la prima delle quali in scadenza al 31 dicembre 2015, pari alla sola quota interessi del piano di ammortamento attualmente vigente. Le successive rate, a partire dal 30 giugno 2016, in scadenza al 30 giugno ed al 31 dicembre di ogni anno, saranno di importo costante, comprensive di quota capitale e quota interessi;
- garanzia costituita da delegazione di pagamento irrevocabile e pro solvendo a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio, ex articolo 206 del TUEL;
- clausole di rimborso anticipato volontario dei prestiti, interessi di mora e risoluzione adeguate a quelle attualmente adottate nei contratti dei prestiti ordinari a tasso fisso concessi agli enti locali.

Nella Circolare si precisa che per i prestiti oggetto di differimento del pagamento delle rate a seguito di eventi sismici nella Regioni Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia e Abruzzo si procederà alla rinegoziazione del debito residuo comprensivo delle quote capitali relative alle rate non pagate nei semestri precedenti. Per i prestiti intestati agli enti interessati dagli eventi sismici nelle suddette Regioni, per i quali è ad oggi prevista la mancata corresponsione della rata del 31 dicembre 2015, in caso di adesione alla rinegoziazione è dovuto – in analogia agli altri prestiti rinegoziati – il pagamento della quota interessi maturata al 31 dicembre 2015.

Sulla falsariga dell'operazione precedente, continuano ad essere esclusi dall'operazione di rinegoziazione i finanziamenti dotati di una delle seguenti caratteristiche:

1. rinegoziati nel primo semestre dell'anno in corso ai sensi della precedente operazione di rinegoziazione messa in campo da Cassa Depositi e Prestiti negli scorsi mesi;
2. rinegoziati con struttura indicizzata all'inflazione italiana ai sensi della Circolare n. 1257 del 29 aprile 2005;
3. trasferiti al Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi del Decreto 5 dicembre 2003, adottato in attuazione del Decreto-Legge 30 settembre 2003, n. 269;
4. con diritto di estinzione parziale anticipata alla pari;
5. intestati ad enti commissariati per inquinamento mafioso privi degli organi elettivi ricostituiti;
6. intestati ad enti morosi o in condizione di dissesto finanziario, che non abbiano approvato l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato di cui all'articolo 259 del D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (TUEL), esitato positivamente ai sensi dell'articolo 261 comma 3 del TUEL;
7. concessi in base a leggi speciali.

La circolare n. 1285 delinea l'intera procedura che gli enti interessati alla procedura di rinegoziazione sono tenuti a seguire. Il buon esito della procedura non può prescindere dalla presentazione alla Cassa Depositi e Prestiti della documentazione richiesta, costituita da:

- la proposta contrattuale irrevocabile di rinegoziazione dei Prestiti Originari (codice 02/30.00/001.00)
- la delegazione di pagamento relativa a ciascun Prestito Rinegoziato, generata dall'Applicativo messo a disposizione degli enti, completa della relata di notifica del tesoriere dell'Ente
- la determinazione a contrattare, nella quale devono essere indicati gli estremi della delibera di consiglio che approva l'operazione di rinegoziazione, esecutiva a tutti gli effetti di legge, e della delibera di approvazione del bilancio di previsione o relativa variazione. La citata determinazione deve essere altresì munita dei parerei di regolarità tecnica e contabile di cui all'articolo 147-bis del TUEL nonché del visto di regolarità contabile di cui all'articolo 183 del TUEL;
- il modulo per l'attestazione dei poteri di firma del sottoscrittore.

Si ricorda che in occasione della precedente operazione di rinegoziazione la circolare n. 1283 della Cassa Depositi Prestiti, riportava un'importante limitazione, determinata dalla legislazione allora vigente, che di fatto determinava una contrazione rilevante della platea degli enti potenzialmente interessati alle operazioni di rinegoziazione.

Ordinariamente, infatti, in base ai principi recati dall'articolo 119 della Costituzione, le economie derivanti dal minore esborso annuale in linea capitale, conseguente alla rinegoziazione del debito, devono essere destinate dagli enti alla copertura di spese di investimento o alla riduzione del debito in essere. Questo vincolo poteva rendere difficoltoso lo sfruttamento delle maggiori risorse che nei primi anni queste operazioni assicurano in termini di risparmi sull'importo del rate di ammortamento dei mutui ai Comuni, specie nei casi in cui gli obiettivi di Patto di stabilità assegnati per il 2015 alle amministrazioni non permettessero di espandere in termini di cassa le spese in conto capitale.

Questo rilevante vincolo contabile è stato in seguito rimosso dalla disposizione all'articolo 7, comma 2 del D.L. n. 78/2015, convertito dalla Legge n. 125/2015 (cosiddetto "Decreto Enti locali 2015"), che concede agli enti locali la facoltà di derogare ai vincoli generali di destinazione, potendo così utilizzare, per il solo 2015, anche i risparmi in linea capitale derivanti dalla rinegoziazione, senza vincolarli alle spese di investimento o alla riduzione del debito.

Si sottolinea che la tempistica fissata da Cassa Depositi e Prestiti per accedere alla rinegoziazione è assai stretta, con la documentazione richiesta che deve essere presentata dalle amministrazioni interessate entro il prossimo 19 novembre 2015. La ristrettezza dei termini d'altronde si rende necessaria proprio per consentire agli enti di sfruttare, in forza della norma del Decreto Enti locali 2015 sopra citata, i risparmi dell'operazione entro il prossimo 30 novembre 2015, data in cui a norma del TUEL scade il termine ultimo per effettuare delle variazioni di bilancio: dal 1° dicembre infatti i conti diventano intoccabili e quindi la riscrittura dei contratti non avrebbe effetti su questo esercizio.

Le amministrazioni interessate devono pertanto procedere quanto prima all'approvazione di un'apposita delibera consiliare con la quale autorizzare il Responsabile del Servizio finanziario all'effettuazione delle attività utili all'adempimento ed alla conclusione dell'operazione di rinegoziazione secondo le modalità indicate dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi della Circolare n. 1285.

La proposta di delibera deve essere oggetto di un apposito parere da parte dell'Organo di revisione dell'ente. A riguardo si richiama il disposto dell'articolo 239, comma 1, del TUEL, in cui si stabilisce che fra le funzioni attribuite al Revisore vi sia un'attività di collaborazione con l'organo consiliare secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento. Il Revisore è altresì tenuto a rendere pareri in materia di ricorso all'indebitamento da parte dell'ente.

Ai fini della predisposizione del parere il Revisore deve richiedere al Responsabile del servizio finanziario dell'ente e sottoporre ad un proprio esame le proposte di rinegoziazione elaborate dall'applicativo on line della Cassa Depositi e Prestiti, nelle quali compare l'elenco dei mutui dell'ente potenzialmente rinegoziabili, il valore del debito residuo del prestito originario, il tasso di interesse fisso del prestito originario, la durata residua del prestito originario, la rata semestrale complessiva del prestito originario, il tasso d'interesse fisso del prestito rinegoziato, la durata residua del prestito rinegoziato e la rata semestrale complessiva del prestito rinegoziato.

Le attività di verifica del Revisore presuppongono innanzitutto una sintetica analisi della situazione debitoria dell'ente, volta ad accertare il rispetto da parte dell'amministrazione del limite di indebitamento stabilito dall'articolo 204 del TUEL.

Ulteriori valutazioni devono essere inoltre effettuate dal Revisore in merito all'opportunità dell'operazione di rinegoziazione scelta dall'ente. Occorre tenere presente che simili operazioni di rinegoziazione proposte dalla Cassa DDPP si sostanziano di fatto in un allungamento della vita dei mutui in essere, con una riduzione degli importi delle rate di ammortamento fino ad una determinata epoca che determina così maggiore liquidità nelle casse dell'ente. Dal punto di vista meramente economico verrebbe spontaneo affermare che l'operazione complessivamente genera comunque maggiori costi determinati dagli interessi che vengono calcolati per un arco temporale più lungo. Il Revisore tuttavia, per determinare l'effettiva convenienza della rinegoziazione, deve ricorrere all'applicazione di formule matematiche che consentano di verificare che il tasso applicato garantisca l'equivalenza finanziaria, per ogni singola posizione, dei mutui interessati all'eventuale rinegoziazione. A tal fine la Cassa Depositi e Prestiti nelle informazioni fornite per la rimodulazione del debito dichiara che al "nuovo prestito" verrà applicato un «tasso fisso determinato, in funzione della durata prescelta e secondo il principio dell'equivalenza finanziaria, sulla base delle condizioni di mercato vigenti durante il periodo di adesione». Viene poi specificato che il tasso realizza l'equivalenza finanziaria tra il valore attuale netto originario (flussi ante) e il valore attuale netto rinegoziato (flussi post). Eseguendo pertanto simulazioni delle proposte di rinegoziazione con i mutui dell'ente interessati all'operazione, raffrontando le sue rate con quelle che ne deriverebbero dal nuovo piano di ammortamento ed applicando la formula del valore attuale di una rendita ad una determinata epoca, la somma delle singole rendite attualizzate dovrebbe risultare uguale.

Cassa Depositi e Prestiti offre ai Comuni diverse opzioni di rinegoziazione dei mutui che differiscono a seconda della durata del periodo di ammortamento del nuovo mutuo. Quindi, oltre alla convenienza economica della operazione, il Revisore è chiamato ad offrire all'ente la propria valutazione su quale delle soluzioni di rinegoziazione offerte da Cassa Depositi e Prestiti può essere valutata la soluzione più opportuna per l'amministrazione dal punto di vista finanziario. Optando per pagamenti di rate annue più alte, si riduce il periodo di ammortamento del mutuo in pochi anni, liberando il bilancio da questi oneri in tempi rapidi. Viceversa scegliendo di pagare una rata annua più contenuta, si possono ottenere significativi risparmi di risorse nei primi anni "condizionando" tuttavia i bilanci dell'ente per un lungo periodo di tempo. Teoricamente sarebbe preferibile consigliare all'ente la scelta di rinegoziazione dei mutui per un periodo di tempo non troppo lungo.

Nel fare le proprie valutazioni circa l'opportunità della rinegoziazione, ed in particolare circa la durata del nuovo mutuo, l'ente dovrà anche tenere conto che, in linea di massima, un principio economico da rispettare è quello in base alla quale la durata dell'ammortamento di un mutuo, non dovrebbe superare la durata del bene che è stato finanziato con il mutuo in questione.

L'Organo di revisione (e gli uffici dell'ente competenti) dovrebbero inoltre effettuare una valutazione di convenienza dell'operazione operando un confronto con l'alternativa operazione di estinzione anticipata dei mutui in essere con contestuale accensione di un nuovo mutuo di importo pari al loro ammontare. Va detto che questa alternativa, resa teoricamente più conveniente a seguito della pronunciata contrazione dei tassi di interesse applicati ai mutui verificatasi nel corso degli ultimi anni, è di fatto disincentivata dalla presenza in molti contratti di mutuo di importanti percentuali di penale a carico dell'amministrazione in caso di estinzione anticipata dei prestiti.

Va peraltro tenuto presente che la stessa Corte dei Conti mette in guardia gli enti (e quindi anche i Revisori) da scelte troppo "disinvolte" in tema di rinegoziazioni. È oramai consolidato l'orientamento espresso, fra le altre, dalla Sezione Piemonte della Corte dei conti nella Deliberazione n. 221/2011, in base al quale si sottolinea che «la rinegoziazione di mutui in ammortamento ha un duplice e

contrastante effetto: da un lato determina un vantaggio immediato, consistente nella riduzione della spesa annuale per il rimborso delle rate in ammortamento, dall'altro determina un aumento della spesa complessiva per interessi in conseguenza della maggior durata dell'indebitamento ed un irrigidimento dei bilanci futuri. Ciò comporta che il vantaggio derivante dalla rinegoziazione non può essere solo quello derivante dalla differenza fra l'attualizzazione dei flussi dei pagamenti della passività originaria e quelli della nuova passività, ma, in conformità ai principi di sana gestione finanziaria, deve consistere in una valutazione finanziaria ed economica della complessiva situazione dell'ente, in relazione non solo ai dati finanziari attualizzati dell'operazione, ma anche ai rischi che l'ente locale assume con la nuova operazione di indebitamento, ed all'allungamento della durata del debito, che vincola l'attività futura dell'Amministrazione».

Appare utile richiamare in questa sede anche la Delibera n. 77/2008 adottata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria, nella quale si afferma che la diminuzione delle rate di ammortamento, non può essere considerato un "risparmio" in conseguenza del quale procedere automaticamente ad incrementare la spesa corrente. In ragione delle conclusioni adottate nella Delibera si deduce l'opportunità per l'ente che rinegozia i mutui, di individuare la differenza tra vecchia rata e nuova rata e di destinare una quota delle entrate correnti di pari importo al finanziamento di spese di investimento. Comunque, per garantire gli equilibri di bilancio nel suo complesso, la scelta suggerita dalla Corte potrà dare luogo, sulla base di valutazioni effettuate dai singoli enti, alla destinazione di una quota maggiore dell'avanzo di amministrazione disponibile al finanziamento di spesa corrente, oppure, ad un uso di una percentuale più alta della destinazione degli oneri di urbanizzazione al finanziamento delle spese correnti. Ciò proprio per compensare l'accantonamento suggerito dalla Corte.

L'Organo di Revisione è chiamato ad esprimere il proprio parere in merito a proposte di Delibere di Consiglio così impostate. È oltre modo ovvio che un eventuale parere favorevole alla delibera, che riguarda un'operazione di sicuro e rilevante impatto sull'assetto finanziario dell'ente, debba essere necessariamente preceduto dall'effettuazione da parte del Revisore di tutte le attività di valutazione sopra descritte, e possa ad ogni modo essere accompagnato dalla formulazioni di alcune raccomandazioni riguardo ad un'attenta valutazione da parte degli organi competenti sull'effettiva convenienza dell'operazione.

16 novembre 2015

Fabio Federici